Eerste Kamer der Staten-Generaal

1

Vergaderjaar 2016–2017

34 157 Implementatie van richtlijn nr. 2013/48/EU van het Europees parlement en de Raad van 22 oktober 2013 betreffende het recht op toegang tot een advocaat in strafprocedures en in procedures ter uitvoering van een Europees aanhoudingsbevel en het recht om een derde op de hoogte te laten brengen vanaf de vrijheidsbeneming en om met derden en consulaire autoriteiten te communiceren tijdens de vrijheidsbeneming (PbEU L294)

34 159 Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met aanvulling van bepalingen over de verdachte, de raadsman en enkele dwangmiddelen

F[1]

NADER VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR VEILIGHEID EN JUSTITIE[2]

Vastgesteld 3 november 2016

De memorie van antwoord heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

Inleiding

De leden van de **SP**-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de memorie van antwoord. Zij hebben nog een aantal vragen aan de regering.

---

[1] Letter F heeft alleen betrekking op wetsvoorstel 34 157.

[2] **Samenstelling:** Kox (SP), Engels (D66), Nagel (50PLUS), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vicevoorzitter*), Duthler (VVD) *(voorzitter),* Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Backer (D66), Knip (VVD), Barth (PvdA), Beuving (PvdA), Hoekstra (CDA), Popken (PVV), Schouwenaar (VVD), Schrijver (PvdA), Bredenoord (D66), Van Dijk (SGP), Markuszower (PVV), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van Weerdenburg (PVV), Wezel (SP), Van de Ven (VVD), Sietsma (CU)

kst-34157-F
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

Het wetsvoorstel houdt een ingrijpende wijziging in voor de positie van de minderjarige verdachte.[3] Artikel 489 van het Wetboek van Strafvordering (hierna: WvSr) bepaalt op dit moment nog dat indien het Openbaar Ministerie voornemens is om een strafbeschikking op te leggen en deze een taakstraf inhoudt van meer dan 20 uren ofweldeze gemoeid gaat met een geldbedrag van meer dan 115 euro, de minderjarige verdachte recht heeft op een toegevoegd raadsman of -vrouw.
De nieuwe tekst in het wetsvoorstel, te vinden in het voorgestelde artikel 491 van het Wetboek van Strafvordering (hierna: WvSv), houdt kort gezegd in datindien het Openbaar Ministerie voornemens is om een strafbeschikking op te leggen en deze een taakstraf inhoudt van meer dan 32 uren dan weldeze gemoeid gaat met een betalingsverplichting uit hoofde van een geldboete en/of schadevergoedingsmaatregel van meer dan 200 euro (afzonderlijk of tezamen), de minderjarige verdachte recht heeft op een toegevoegd raadsman of -vrouw.
Uit de memorie van toelichting blijkt dat zowel het Openbaar Ministerie als de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) van mening was dat voor de jeugdige verdachte bij het voornemen tot afdoening met een strafbeschikking waarin een taakstraf of geldboete wordt opgelegd, steeds een advocaat moet worden aangewezen.[4] De regering legt deze visie (helaas) naast zich neer en meent met het wetsvoorstel tegemoet te komen aan de wensen uit de praktijk, waaruit blijkt dat het optrekken van deze drempels in verhouding is met het relatieve gewicht en de ernst van de desbetreffende zaken.

Het wetsvoorstel kan verstrekkende gevolgen hebben. Indien de taakstraf niet naar behoren wordt voltooid, staat daar vervangende jeugddetentie tegenover: twee uren niet gewerkt, dan wordt dat een dag zitten. Bij 32 uur taakstraf kan dit dus oplopen tot 16 dagen in jeugddetentie. Indien de schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd en het daaraan gekoppelde bedrag wordt niet door de minderjarige betaald, zal de minderjarige eveneens in vervangende jeugddetentie komen te verblijven (per 50 euro een dag zitten). En daarmee wordt de betalingsverplichting niet opgeheven.De strafbeschikking wordt vermeld op de justitiële documentatie van de minderjarige. Dit kan de afgifte van een Verklaring omtrent het gedrag (hierna: VOG) belemmeren. En dat is in een tijdperk waar voor stages, bijbaantjes of een eerste baan na school vaker wel dan niet een VOG wordt verlangd. Zo heeft die strafbeschikking, hoe onbenullig die ook kan lijken, ineens grote invloed op de toekomst van een minderjarige. Indien de strafbeschikking wordt geaccepteerd en het betreft een strafbar feit waarvoor DNA-opname in de databank mogelijk is, dan blijft het DNA van de minderjarige ook daadwerkelijk opgenomen in de databank.
Bovenal geldt dat niemand de beslissing van het Openbaar Ministerie heeft getoetst; dat niemand heeft gekeken of de politie haar taken naar behoren, op juiste wijze, met inachtneming van de wet, heeft verricht en dat niemand heeft beoordeeld of er voldoende wettig en overtuigend bewijs in het dossier aanwezig is om de minderjarige schuldig te achten.
In 2015 verscheen een kritisch rapport[5] van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Uit dit

[3] Brief van mr. E. Huls, jeugdrechtadvocaat te Amsterdam en bestuurslid VNJA, aan de leden van de Commissie Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer der Staten-Generaal, d.d. 24 oktober 2016. Griffienummer: 159437.03.

[4] Kamerstukken II 2014/15, 34 159, nr. 3, p. 29.

[5] Rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, *«Beschikt en Gewogen; over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen»*, Den Haag 2014.

rapport blijkt dat tijdens het onderzoek vele dossiers incompleet waren, en kwamen de onderzoekers door steekproeven tot de ontdekking dat in een aantal dossiers het bewijsminimum niet wordt gehaald. Gesproken wordt over een foutpercentage van 8%, oftewel het bewijs in één op de dertien zaken is onder de maat, bij het CVOM (Centrale Verwerking Openbaar Ministerie) en bij ZSM[6]-zaken. Ook wordt opgemerkt dat in ZSM-zaken op grote schaal geoordeeld wordt op basis van niet-ondertekende processen-verbaal dan wel nog niet beschikbare processen-verbaal.[7] Met name in loopzaken viel het de onderzoekers op dat een behoorlijk onderzoek naar de identiteit niet in het dossier zichtbaar is. Oftewel, in een groot aantal zaken heeft het ontbroken aan wettelijke waarborgen die direct betrekking hebben op de betrouwbaarheid van het bewijs. Het rapport stelt: «De kans dat de strafbeschikking ten onrechte is uitgevaardigd, is in die zaken groter dan de wetgever voor wenselijk heeft gehouden.»[8] Ten aanzien van minderjarige verdachten concluderen de onderzoekers dat «de regels met betrekking tot het horen van jeugdige verdachten onvoldoende worden nageleefd"[9]. Voor de overige, tamelijk verontrustende, conclusies verwijzen de SP-fractieleden naar pagina 59 tot en met 61 van het rapport.

Ook heeft er niemand bij de uitvaardiging van de strafbeschikking nagedacht over de vraag of de door het Openbaar Ministerie voorgestelde straf passend is, mede gelet op de persoonlijkheid van de minderjarige verdachte en de omstandigheden van het geval. Wat als de minderjarige een *first offender* is? Of uit een problematische omgeving komt en veel meer gebaat is bij de inzet van hulpverlening dan de oplegging van een straf? Is dit wel gesignaleerd? Indien dit niet het geval is, dan is het vaak wachten op incident nummer twee, hetgeen had kunnen worden voorkomen. Veel van dit soort vragen, die door de betrokkenheid van een jeugdrechtadvocaat wel worden beantwoord, blijven hangen in het luchtledige. Daarbij is het nog maar de vraag of de minderjarige verdachte überhaupt begrijpt waarvoor hij tekent als hij de strafbeschikking accepteert. Temeer indien men uitgaat van de schattingen betreffende detentiepopulatie: 30–50% heeft een licht verstandelijke beperking en binnen de groep aangehouden minderjarige verdachten is het aantal mensen met een licht verstandelijke handicap bijna tweemaal zo groot als het landelijk percentage (38% versus 21%).[10]

Ook is het de vraag in hoeverre dit voorstel strookt met verplichtingen voortvloeiende uit de internationale verdragen, te beginnen bij het Internationale Verdrag voor de Rechten van het Kind (hierna: IVRK). Artikel 3 van het IVRK schrijft voor dat bij alle maatregelen betreffende kinderen, ongeacht of deze worden genomen door openbare of particuliere instellingen voor maatschappelijk welzijn of door rechterlijke instanties, bestuurlijke autoriteiten of wetgevende lichamen, de belangen van het kind de eerste overweging vormen. De Staten die partij zijn, verbinden zich ertoe het kind te verzekeren van de bescherming en de zorg die nodig zijn voor zijn of haar welzijn en nemen hiertoe alle passende wettelijke en bestuurlijke maatregelen. Op welke manier hebben de belangen van het kind de eerste overweging gevormd bij dit wetsvoorstel? Het kind wordt

---

[6] Zo Spoedig, Slim, Simpel en Samen Mogelijk.

[7] Rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, *«Beschikt en Gewogen; over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen»*, Den Haag 2014, p. 60.

[8] Rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, *«Beschikt en Gewogen; over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen»*, Den Haag 2014, p. 60.

[9] Rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, *«Beschikt en Gewogen; over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen»*, Den Haag 2014, p. 60.

[10] http://www.vgn.nl/artikel/12352.

geenszins verzekerd van bescherming door artikel 491 van het WvSv (nieuw). Het Openbaar Ministerie wordt daarentegen meer vrijheden toegekend om te beslissen naar eigen goeddunken. Wellicht zullen meer zaken hierdoor sneller, efficiënter en natuurlijk goedkoper worden afgedaan, maar op welke wijze is dat dan meer in het belang van het kind, gezien de hiervoor geuite bezwaren?

Artikel 40 van het IVRK schrijft voor dat de Staten die partij zijn, met name waarborgen:

(1) dat het kind voor onschuldig wordt gehouden tot zijn of haar schuld volgens de wet is bewezen;

(2) dat het onverwijld en rechtstreeks in kennis wordt gesteld van de tegen hem of haar ingebrachte beschuldigingen, indien van toepassing door tussenkomst van zijn of haar ouders of wettige voogd, en dat het juridische of andere passende bijstand krijgt in de voorbereiding en het voeren van zijn of haar verdediging;

(3) dat de aangelegenheid zonder vertraging wordt beslist door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige autoriteit of rechterlijke instantie in een eerlijke behandeling overeenkomstig de wet, in aanwezigheid van een rechtskundige of anderszins deskundige raadsman of -vrouw;

(4) dat het kind er niet toe wordt gedwongen een getuigenis af te leggen of schuld te bekennen.

In één oogopslag is duidelijk dat het wetsvoorstel niet in overeenstemming is met de bepalingen in artikel 40 van het IVRK. Dit is mogelijk omdat Nederland een voorbehoud heeft gemaakt bij dit artikel, om kort gezegd overtredingen snel af te kunnen doen. Maar de strafbeschikking kan veel soorten strafbare feiten bevatten. Rekt de Nederlandse wetgever de grenzen met dit wetsvoorstel niet te ver op?

Op 21 april 2016 is de definitieve tekst aangenomen van de Richtlijn betreffende procedurele waarborgen voor kinderen die verdachte of beklaagde zijn in een strafprocedure[11] (hierna: Richtlijn) door de Raad van de Europese Unie. De Richtlijn biedt gemeenschappelijke minimumnormen voor de bescherming van de procedurele rechten van kinderen in een strafprocedure. Na publicatie heeft Nederland drie jaar de tijd om de Richtlijn te implementeren. In de preambule bij deze Richtlijn wordt veel aandacht besteed aan rechtsbijstand door een advocaat. Twee overwegingen worden hier nader uitgelicht. In overweging 25 is te lezen: «Kinderen die verdachte of beklaagde zijn hebben recht op toegang tot een advocaat in overeenstemming met de Richtlijn 2013/48/EU. Aangezien kinderen kwetsbaarzijn en niet altijd in staat om strafprocedures volledig te begrijpen en te volgen, dienen zij in de situaties als bedoeld in deze richtlijn te worden bijgestaan door een advocaat.» En in overweging 30 staat: «Op voorwaarde dat dit strookt met het recht op een eerlijk proces moeten de lidstaten kunnen afwijken van de verplichting om bijstand door een advocaat toe te staan indien dit niet evenredig is in het licht van de omstandigheden van de zaak, waarbij geldt dat de belangen van het kind altijd de eerste voerweging dienen te vormen.»
De vraag is of artikel 491 WvSv (nieuw) in overeenstemming is met deze nog te implementeren Richtlijn, nu de omstandigheden van de zaak juist onvoldoende worden belicht bij de OM-afdoening. Hoe wordt beoordeeld of inschakeling van een advocaat onevenredig is? Er wordt louter gekeken naar de ernst van het strafbare feit waarvan de minderjarige wordt verdacht. Hoe staat deze maatstaf in verhouding met het voorschrift dat de belangen van het kind altijd de eerste overweging dienen te vormen?

[11] Richtlijn (EU) 2016/800.

Is de regering bereid het wetsvoorstel zodanig aan te passen dat de huidige positie van de minderjarige verdachte gehandhaafd blijft? De SP-fractieleden bedoelen hiermee handhaving van het huidige artikel 489 van het WvSv en geen uitvoering geven aan het voorgestelde artikel 491 van het WvSv (rechtsbijstand bij strafbeschikking bij meer dan 32 uur). Graag de reactie van de regering waarom wel of waarom niet, mede gezien het voorgenoemde.

Volgens artikel 3, derde lid, onder a, van de Europese Richtlijn 2013/48/EU houdt het recht op toegang tot een advocaat, voordat een verdachte wordt verhoord, onder meer in dat de verdachten het recht hebben de advocaat die hen vertegenwoordigt, onder vier ogen te ontmoeten en met hem te communiceren. Ten aanzien van verhoorbijstand bepaalt artikel 3, derde lid, onder b, van de Europese Richtlijn 2013/48/EU onder meer dat verdachten het recht hebben dat hun advocaat bij het verhoor aanwezig is en daaraan daadwerkelijk kan deelnemen. Beide formuleringen wijzen op feitelijke fysieke aanwezigheid, zo schrijft de regering in de memorie van antwoord[12]. Waarom bouwt zij dan in strijd met deze Europese bepaling een landelijk dekkend netwerk voor videocommunicatie tussen de advocaten op de centrale ZSM-locaties en de locaties waar verdachten worden opgehouden? En wat zijn de kosten van dit project en op welke termijn verwacht de regering dit project gereed te hebben?

Uit de praktijk ontvangen de SP-fractieleden berichten dat de wachttijd voor advocaten flink kan oplopen voordat gestart kan worden met een verhoor, en vooral ook het gemak waarmee de politie de advocaten laat wachten. Wat wordt eraan gedaan om de knelpunten die de advocaten ervaren, weg te nemen en dient de tijd die de advocaat reist om bij het verhoor te komen en de tijd die de advocaat in de wachtkamer moet wachten, ook niet financieel gecompenseerd te worden?

Ter rechtvaardiging van de huidige vergoedingsregeling wordt verwezen naar het rapport van Significant.[13] De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) heeft in september 2016 aan de vaste commissies voor Veiligheid en Justitie van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal een brief[14] gezonden, waarin gereageerd is op de monitor van het onderzoeksbureau Significant. De SP-fractieleden verzoeken de regering op de brief van de NOvA te reageren.

De NOvA heeft een onderzoek door APE[15] laten uitvoeren. De SP-fractieleden verzoeken de regering op dit rapport[16] te reageren.

De leden van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie verzoeken de regering de beantwoording van de vragen uiterlijk **maandag 7 november 2016** de Kamer te doen toekomen en zien deze met belangstelling tegemoet.

De voorzitter van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie,
Van Dooren

---

[12] Kamerstukken I 2016/17, 34 159, E, p. 10.
[13] Kamerstukken I 2016/17, 34 159, E, p. 10.
[14] Brief van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) van 7 september 2016. Griffienummer: 159437.01.
[15] Onderzoek van APE, «*Review onderzoek gemiddelde verhoorduur piketfase*», 23 augustus 2016.
[16] Brief van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) van 7 september 2016. Griffienummer: 159437.01.